Deutscher Bundestag **Drucksache 17/5457**

17. Wahlperiode 12. 04. 2011

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Behm, Ulrike Höfken, Bärbel Höhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/5289 –

Stickstoffüberschüsse in landwirtschaftlichen Böden – Vollzug und Regelungslücken der Düngeverordnung

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesregierung hat in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie das Ziel formuliert, im Jahr 2010 die Stickstoffüberschüsse im Dreijahresdurchschnitt auf 80 Kilogramm Stickstoff pro Hektar zu senken. Laut Indikatorenbericht 2010 zur nachhaltigen Entwicklung war in Deutschland im Jahr 2008 bundesweit jedoch noch ein Wert von ca. 103 Kilogramm Stickstoff pro Hektar zu verzeichnen. Neuere Daten liegen bisher nicht vor. Die in den letzten fünf Jahren davor erreichten Raten bei der Verminderung der Stickstoffüberschüsse von ca. 1 Prozent jährlich, machen deutlich, dass es unrealistisch ist, dass das für 2010 gesteckte Ziel erreicht worden ist. Dafür hätte laut Statistischem Bundesamt der Rückgang der Stickstoffüberschüsse von 2008 bis zum Zieljahr 2010 durchschnittlich 9 Prozent jährlich betragen müssen. Unter Berücksichtigung der erheblichen Abweichung zwischen Anspruch und Wirklichkeit ist nunmehr ein Strategiewechsel erforderlich, der es tatsächlich ermöglicht, die Stickstoffüberschüsse in landwirtschaftlich genutzten Böden auf ein ökologisch und ökonomisch vertretbares Maß zu senken.

Ein Blick auf die regionale Verteilung der Stickstoffüberschüsse in Deutschland macht deutlich, dass es erhebliche regionale Schwerpunkte gibt. So liegen die Stickstoffüberschüsse in einzelnen Regionen über 200 Kilogramm je Hektar und Jahr. Die Regionen mit besonders hohen Stickstoffüberschüssen sind vor allem in Nordwestdeutschland und zum Teil im südlichen Bayern zu finden. Besonders auffällig sind hier die Schwerpunkte der Tierhaltung. Demgegenüber sind die Stickstoffüberschüsse in den Regionen, in denen vor allem Ackerbau bzw. nur in angemessenem Umfang Tierhaltung betrieben wird, eher unauffällig.

Nach den vorliegenden Flächenauswertungen muss man davon ausgehen, dass die von der Düngeverordnung vorgegebenen Stickstoffüberschüsse (60 kg je ha und Jahr) – ein direkter Vergleich ist aufgrund der unterschiedlichen Bilanzierungsmethoden nicht möglich – in diesen Regionen von sehr vielen Betrieben überschritten werden und die Ausbringung von Gülle und anderen Wirtschaftsdüngern offenbar regelmäßig nicht mit dem Gebot der bedarfsorientierten Düngung, den die Düngeverordnung formuliert, in Einklang stehen. Vielmehr dient

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 8. April 2011 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

die Ausbringung von Gülle und anderen Wirtschaftsdüngern dort offenbar nach wie vor in erster Linie der Entsorgung.

Dies wirft die Frage auf, ob und in welchem Maße die Regelungen der Düngeverordnung bei der Beschränkung von Stickstoffüberschüssen greifen, und ob die darin formulierten Vorgaben ausreichend sind.

Nachhaltigkeitsberichterstattung

1. Wie hoch lagen 2009 und 2010 die Stickstoffüberschüsse gemäß Nachhaltigkeitsberichterstattung im Bundesdurchschnitt und in den einzelnen Regionen, und welche Entwicklung ist dabei jeweils gegenüber den vorher festgestellten Stickstoffüberschüssen festzustellen?

Als Grundlage für die Berechnung des Indikators „Stickstoffüberschuss“ der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie werden Daten der amtlichen Statistik verwendet. Diese Daten liegen in der Regel erst mehr als ein Jahr nach Ablauf des Berichtskalenderjahres in vollständiger Form vor. Aus diesem Grunde sind auch die Zahlen für 2009 und 2010 noch nicht in die Nachhaltigkeitsberichterstattung eingeflossen. Dabei kann nicht nach einzelnen Regionen unterschieden werden, weil z. B. regionalisierte Daten zum Mineraldüngereinsatz sowie zur Verbringung von Wirtschaftsdünger fehlen. Die Daten werden im Indikatorenbericht „Nachhaltige Entwicklung in Deutschland“ – zuletzt vom Juli 2010 – regelmäßig veröffentlicht.

2. Sofern diese Daten noch nicht vorliegen, wann ist damit zu rechnen, dass diese Daten vorliegen und veröffentlicht werden?

Die Daten zur Ermittlung der Zeitreihe für den Stickstoffindikator 1990 bis 2008 sind im Statistischen Monatsbericht des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz – Nummer 04/2010 – online veröffentlicht worden (www.bmelv-statistik.de/de/statistischer-monatsbericht/). Die Aktualisierungen erfolgen jährlich.

Die Bundesregierung wird den Wert des nationalen Stickstoffindikators für 2009 voraussichtlich im April 2011 veröffentlichen.

3. Wo und wie oft werden die regionalen Daten über die Stickstoffüberschüsse, für die der Indikatorenbericht des Statistischen Bundesamtes zur nachhaltigen Entwicklung in Deutschland den bundesweiten Durchschnitt angibt, veröffentlicht?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

4. Welcher Anteil der Stickstoffüberschüsse gemäß Nachhaltigkeitsberichterstattung wird in die Atmosphäre (als Lachgas, als Ammoniak und als elementarer Stickstoff) und welcher in das Grundwasser bzw. die Gewässer ausgetragen?

Eine solche Differenzierung ist aus den Daten, die zur Berechnung des Stickstoffindikators führen, nicht ableitbar.

5. Welche Bilanzierungsmethodik liegt den Stickstoffüberschüssen gemäß Nachhaltigkeitsberichterstattung und welche Bilanzierungsmethodik liegt den Stickstoffüberschüssen gemäß Düngeverordnung zugrunde?

Für die Nachhaltigkeitsberichterstattung nennt der Stickstoffindikator die Salden der Gesamtbilanz für Deutschland in der Einheit Kilogramm je Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche und Jahr. Diese Salden ergeben sich als Differenz aus Stickstoffzufuhr und Stickstoffabfuhr. Als Zufuhren werden Düngemittel, atmosphärische Deposition, biologische Stickstofffixierung, Saat- und Pflanzgut sowie Futtermittel aus der inländischen Erzeugung und aus Importen berücksichtigt. Als Abfuhr gehen die Mengen der pflanzlichen und tierischen Marktprodukte in die Rechnung ein.

Die so erhaltenen Salden dürfen nicht pauschal mit Verlusten in die Umwelt gleichgesetzt werden, da je nach Standortverhältnissen eine gewisse Stickstoffmenge für den Erhalt der Bodenfruchtbarkeit notwendig ist.

Nach der Düngeverordnung muss der Landwirt jährlich einen Nährstoffvergleich für das abgelaufene Düngejahr als Flächenbilanz oder als aggregierte Schlagbilanz auf der Grundlage für jeden Schlag oder jede Bewirtschaftungseinheit für Stickstoff und Phosphor erstellen. Der jährliche Nährstoffvergleich ist zu einem mehrjährigen Vergleich zusammenzufassen. Die Berücksichtigung tierischer Wirtschaftsdünger erfolgt anhand des Tabellenwerks im Anhang der Düngeverordnung.

Düngeverordnung

6. Wie bewertet die Bundesregierung die Forderung, die Bilanzierungsmethodik der Düngeverordnung aus Gründen der Transparenz an die der Nachhaltigkeitsberichterstattung anzugleichen?

Der in der Düngeverordnung vorgeschriebene Nährstoffvergleich (Nährstoffbilanz) hat die Einhaltung guter fachlicher Praxis der Düngung zum Ziel und soll insbesondere eine bedarfsgerechte Nährstoffzufuhr sicherstellen. Hierfür ist eine einzelbetriebliche flächenbezogene Betrachtung beim Nährstoffvergleich erforderlich.

Die Bilanzierungsmethodik der Nachhaltigkeitsberichterstattung wäre hingegen zu diesem Zweck nicht geeignet.

Die Bundesregierung wird eine umfassende Evaluierung der Düngeverordnung durchführen.

7. Wie hoch liegen gemäß den aktuellen Daten die Stickstoffüberschüsse gemäß Düngeverordnung im Bundesdurchschnitt und in den einzelnen Regionen, und welche Entwicklung ist dabei jeweils gegenüber den vorherigen Stickstoffüberschüssen festzustellen?

Die Düngeverordnung gibt im § 6 Absatz 2 vor, welche Nährstoffüberschüsse auf betrieblicher Ebene im Rahmen der guten fachlichen Praxis tolerierbar sind. Diese werden als dreijähriger Durchschnitt ermittelt.

Eine Auswertung der betrieblichen Nährstoffvergleiche ist in der Düngeverordnung nicht vorgesehen, eine bundesweite Auswertung liegt daher der Bundesregierung nicht vor.

8. Wo und wie oft werden die Daten über die bundesweiten und die regionalen Stickstoffüberschüsse gemäß Düngeverordnung veröffentlicht?

Siehe Antwort zu Frage 7.

9. Wäre, und wenn ja, wie wäre es aus Sicht der Bundesregierung sinnvoll, die Begrenzung der Stickstoffüberschüsse in der Düngeverordnung nach Standortverhältnissen (z. B. Bodenart) zu differenzieren, und wie begründet sie ihre Haltung?

Aus fachlicher Sicht ist eine Differenzierung von etwaigen Bilanzüberschüssen nach Standortverhältnissen, wie der Bodenart, nicht zielführend. Der Nährstoffbedarf der Pflanzen ist nicht unmittelbar abhängig von der Bodenart. Er richtet sich nach dem zu erwartenden Ertragsniveau und dem daraus abgeleiteten Nährstoffbedarf der jeweiligen Kulturpflanze.

Maßnahmen gegen Stickstoffüberschüsse

10. Welche Ansätze verfolgt die Bundesregierung, um das in der Nachhaltigkeitsstrategie formulierte Ziel zur Senkung der Stickstoffüberschüsse auf 80 Kilogramm Stickstoff pro Hektar zu erreichen, und welchen Zeithorizont sieht die Bundesregierung dafür als realistisch an?

Die Bundesregierung hat mit der 2007 in Kraft getretenen Änderung der Düngeverordnung den Grundstein für die Absenkung der einzelbetrieblichen Stickstoffüberschüsse gesetzt. Danach darf der Nährstoffüberschuss auf dieser Ebene ab den Jahren 2009, 2010, 2011 nicht höher als 60 kg Stickstoff je Hektar und Jahr sein. Es ist zu erwarten, dass sich diese Maßnahme in den nächsten Jahren auch auf den Wert des nationalen Stickstoffindikators auswirken wird.

11. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus der Tatsache, dass sich die registrierten Stickstoffüberschüsse in Deutschland sehr stark in den Tierhaltungsregionen konzentrieren?

Die Düngung nach guter fachlicher Praxis hat den Ausgleich von zugeführten und entzogenen Nährstoffen zum Ziel. Dazu ist vor jeder Düngung der Düngebedarf zu ermitteln. Dieser begrenzt die zulässige Nährstoffzufuhr.

Soweit mehr Wirtschaftsdünger anfällt, als dem Düngebedarf entspricht, ist die übersteigende Menge anderweitig zu verwerten. Hierzu existieren in vielen Gebieten sogenannte Güllebörsen.

12. Wie viele Betriebe haben die zuständigen Behörden in den letzten Jahren im Hinblick auf Überschreitungen der vorgegebenen Stickstoffüberschüsse kontrolliert, und in wie vielen Betrieben haben die zuständigen Behörden dabei in den letzten Jahren Überschreitungen der vorgegebenen Stickstoffüberschüsse festgestellt (bitte aufgeschlüsselt nach Ländern und nach Betriebsform)?

Die Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen der Düngeverordnung erfolgt in Deutschland unter anderem im Rahmen der so genannten Cross Compliance-Verpflichtungen. Im Rahmen der Cross Compliance-Kontrollen werden festgelegte Anforderungen aus der Nitrat-Richtlinie 91/676/EWG berücksichtigt, die in Deutschland durch die Düngeverordnung umgesetzt ist. Dazu zählen unter anderem Überschreitungen der zulässigen Stickstoffausbringungsmengen. Im

Jahr 2009 wurden in Deutschland bei Cross Compliance 4 553 Betriebe auf die Einhaltung der Nitratrichtlinie kontrolliert. Dabei wurden bei 453 Betrieben Verstöße gegen die Cross Compliance-Anforderungen festgestellt, die zu Sanktionen geführt haben. Die Aufteilung der kontrollierten Betriebe nach Bundesländern sowie die Höhe der Sanktion (prozentuale Kürzung der Betriebsprämie) ist nachfolgend in Tabellenform dargestellt. Eine Auswertung der Verstöße nach Betriebsform ist nicht möglich, da eine entsprechend differenzierte Erfassung nicht erfolgt. Die Anzahl der kontrollierten Betriebe sowie der Umfang der festgestellten Verstöße in den Jahren vor 2009 bewegen sich auf vergleichbarem Niveau.

	Kontrollierte Betriebe	Bagatellverstöße 0-Prozent-Sanktion	Kleine Verstöße 1-Prozent-Sanktion	Mittlere Verstöße 3-Prozent-Sanktion	Schwere Verstöße 5-Prozent-Sanktion
DE	4 553	49	127	288	38
BW	617	5	13	36	4
BY	1 945	29	64	138	5
BB/B	61	1	1	4	1
HE	236	4	9	21	0
MV	68	0	1	0	0
NI/HB	518	0	9	38	7
NRW	515	2	10	19	6
RP	225	2	5	5	0
SL	21	0	0	0	0
SN	87	4	2	10	8
ST	50	2	4	1	2
SH/HH	181	0	9	14	4
TH	29	0	0	2	1

13. Werden die Ergebnisse des Vollzugs der Düngeverordnung veröffentlicht (z. B. in einem Bericht, wie ihn das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit für die Kontrolle des Pflanzenschutzrechts publiziert), und wenn ja, wie oft, und wenn nein, ist dies geplant?

Eine Veröffentlichung der Ergebnisse des Vollzugs der Düngeverordnung ist im Düngerecht nicht vorgesehen. Die Einführung neuer Berichtspflichten wird fachlich nicht für erforderlich gehalten und ist zudem aus Gründen einer schlanken Verwaltung nicht vorgesehen.

14. Welchen Grad an Verbindlichkeit haben die in § 6 Absatz 2 der Düngeverordnung formulierten Obergrenzen für Stickstoffüberschüsse für die Agrarbetriebe?

Aufgrund § 13 des Düngegesetzes kann die zuständige Behörde bei Überschreitung des Nährstoffüberschusses Anordnungen erlassen, durch die die Einhaltung der guten fachlichen Praxis sichergestellt wird. Verstöße gegen derartige Anordnungen sind Bußgeld bewehrt.

15. Welche Sanktionen sieht die Düngeverordnung für das Überschreiten der vorgegebenen Stickstoffüberschüsse vor, und wie werden diese umgesetzt?

Wer keinen Nährstoffvergleich vorlegt, seine Aufzeichnungen nicht, nicht richtig, nicht rechtzeitig oder nicht vollständig macht und die Aufzeichnungen nicht mindestens sieben Jahre aufbewahrt, begeht eine Ordnungswidrigkeit.

Im Übrigen siehe die Antwort zu Frage 14.

16. Wie oft wurden diese Sanktionen für das Überschreiten der vorgegebenen Stickstoffüberschüsse verhängt (bitte aufgeschlüsselt nach Ländern und Jahren)?

Der Bundesregierung liegen keine Angaben der Länder über verhängte Bußgelder vor. Zusätzlich zu den nach dem Fachrecht (Düngeverordnung) vorgesehenen Sanktionen erfolgen entsprechend des Cross Compliance Ansatzes Kürzungen der Betriebsprämie (siehe Antwort zu Frage 12).

17. Reichen die in der Düngeverordnung vorgesehenen Sanktionen für das Überschreiten der vorgegebenen Stickstoffüberschüsse aus Sicht der Bundesregierung aus, und wenn nein, wie sollten sie verändert werden?

Ja. Siehe auch die Antwort zu den Fragen 14 bis 16.

18. Welche Möglichkeiten haben die Behörden, im Falle des Überschreitens des Nitratschwellenwertes gemäß Grundwasserverordnung auf die Düngepraxis der Agrarbetriebe im entsprechenden Einzugsgebiet Einfluss zu nehmen?

Aus der Überschreitung des Nitratschwellenwertes an einzelnen Messstellen ergeben sich noch keine Handlungsverpflichtungen für die Behörden. Diese bestehen erst, wenn die zuständige Behörde einen signifikant und anhaltend steigenden Trend ermittelt hat oder der Grundwasserkörper insgesamt aufgrund seiner Nitratbelastungen in den schlechten chemischen Grundwasserzustand eingestuft wird. Die Einzelheiten zur Trendermittlung und zur Umkehr von Belastungstrends sind in § 10 der Grundwasserverordnung geregelt. Danach sind die zuständigen Behörden verpflichtet, geeignete Maßnahmen zur Trendumkehr zu ergreifen, wenn ein steigender Trend vorliegt, der zu einer signifikanten Gefahr für die Qualität der Gewässer- oder Landökosysteme, die menschliche Gesundheit oder die Gewässernutzungen führt. Maßnahmen zur Trendumkehr sind erforderlich, wenn die Schadstoffkonzentration drei Viertel des Schwellenwertes erreicht. In diesem Rahmen ist auch die Einflussnahme auf die Düngepraxis möglich.

Ist der Grundwasserkörper im schlechten Zustand im Sinne der §§ 5 bis 7 der Grundwasserverordnung, hat die zuständige Behörde aufgrund von § 82 des Wasserhaushaltsgesetzes ein Maßnahmenprogramm aufzustellen, um den guten Zustand wieder herzustellen. Dabei werden in der Regel Maßnahmen zur Reduzierung der Nitrateinträge, die über die Düngeverordnung hinausgehen, ergriffen.

19. Reichen diese Möglichkeiten aus Sicht der Bundesregierung aus, oder müssten diese Möglichkeiten erweitert werden, um gegen die Ursachen überhöhter Nitratschwellenwerte effektiv vorgehen zu können?

    Welche Möglichkeiten könnten hier geprüft werden?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass aus wasserrechtlicher Sicht die Regelungen des Wasserhaushaltsgesetzes vom 31. Juli 2009 und der Grundwasserverordnung vom 9. November 2010 ausreichen. Grundsätzlich sieht die EU-Nitratrichtlinie vor, dass das nationale Aktionsprogramm, das heißt die Düngeverordnung, angepasst werden muss, wenn erkennbar ist, dass die Maßnahmen zur Erreichung der Richtlinienziele nicht ausreichend sind. Nach den Ergebnissen des Berichtes 2008 zur Umsetzung der Nitratrichtlinie sind schwache Abnahmetendenzen, insbesondere bei den hohen Nitratbelastungen des Grundwassers erkennbar. Die Ergebnisse des nächsten Berichts 2012 bleiben abzuwarten.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333